RESPONSE TO THE TWELFTH REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

(Security at Intergovernmental Conferences)

102-04329/

February 2002

GOVERNMENT RESPONSE TO THE TWELFTH REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE
(Security at Intergovernmental Conferences)

Introduction

Bill C-35 (*An Act to amend the Foreign Missions and International Organizations Act*) aims at modernizing the privileges and immunities regime contained in the existing legislation to enable Canada to comply with its international obligations.

Clause 5 in the Bill proposes to add a new Section 10.1 to the Act to provide clear statutory authority for security measures that may be taken by the police in fulfilling Canada's obligations to protect persons who have privileges and immunities under the Act. Clause 5 provides the following:

> *Security of Intergovernmental Conferences*
>
> 10.1(1) The Royal Canadian Mounted Police has the primary responsibility to ensure the security for the proper functioning of any intergovernmental conference in which two or more states participate, that is attended by persons granted privileges and immunities under this Act and to which an order made or continued under this Act applies.
>
> (2) For the purpose of carrying outs its responsibility under subsection (1), the Royal Canadian Mounted Police may take appropriate measures, including controlling, limiting or prohibiting access to any area to the extent and in a manner that is reasonable in the circumstances.
>
> (3) The powers referred to in subsection (2) are set out for greater certainty and shall not be read as affecting the powers that peace officers possess at common law or by virtue of any other federal or provincial Act or regulation.
>
> (4) Subject to subsection (1), to facilitate consultation and cooperation between the Royal Canadian Mounted Police and provincial and municipal police forces, the Solicitor General may, with the approval of the Governor in Council, enter into arrangements with the government of a province concerning the responsibilities of members of the Royal Canadian Mounted Police and members of provincial and municipal police forces with respect to ensuring the security for the proper functioning of a conference referred to in that subsection.

Report of the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and

International Trade

During the period from October 30, 2001 – November 8, 2001, the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade conducted hearings on Bill C-35. The witnesses who appeared before the Committee included three non-governmental legal representatives, the Minister of Foreign Affairs and International Trade, and government officials from the Departments of Foreign Affairs and International Trade, Citizenship and Immigration and the Solicitor General, as well as the RCMP.

On November 21, 2001, the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade tabled its *Twelfth Report* in response to the concerns raised by the non-governmental legal representatives during witness hearings about "the adequacy and interpretive clarity of the existing language" in Clause 5. The Report contained a request, pursuant to Standing Order 109, for the government to table:

> ...a comprehensive response, in respect of the issues which have been raised regarding the powers needed by the RCMP in relation to the establishment of security perimeters, the statutory or other basis for those powers and the advisability of setting out clear parameters for the exercise of these powers in the *RCMP Act*.

Among the issues raised before the Committee was a concern that this legislation would empower the police to limit the liberties of law-abiding citizens to demonstrate and congregate for an intergovernmental conference; a concern about the vagueness of several expressions in the provision and its failure to provide adequate guidance to the RCMP in exercising its authority; and finally, that the provision would leave it to RCMP officers to measure what is an appropriate exercise of this authority against the requirements of security alone, without consideration for individual rights.

The following represents the government's response to each of these issues.

Issue I: Security Perimeters and Charter Rights

In Canada, it is acknowledged that under law, peace officers have a duty to enforce the law, protect life and property, and preserve the peace. These duties are established at common law or enacted in various federal and provincial statutes.

The common law has recognized the existence of certain ancillary police powers under which peace officers are authorized to take reasonable and justifiable measures to provide security for foreign dignitaries. (See, for example, *Knowlton v. R.*, [1974] S.C.R. 443; and *Tremblay v. Québec (Procureur général)* [2001] J.Q. no 1504.)

It is also worth noting that Commissioner Hughes stated on pages 148-149 of the 2001 Interim Report into the complaints arising from the 1997 APEC Conference that: "...the police may enlarge a security perimeter for non-security reasons to the extent necessary to ensure that the venue remains suitable for the purpose of the event. This is a sound approach."

With regard to internationally protected persons (IPPs) in particular, Parliament has enacted legislation to protect IPPs in accordance with its international obligations under the *Vienna Convention on Diplomatic Relations* (1964) and the *Convention on the*

Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1977). For example, the *Criminal Code* (section 2) contains a definition of "internationally protected person" and specific offences pertaining to threats to commit certain offences against such a person (section 424) and attacks on the official premises, residence or means of transport of such persons (section 431).

Pursuant to subsection 6(1) of the *Security Offences Act*, the RCMP has primary responsibility with respect to the "apprehension of the commission" of offences against IPPs. This affirms the authority of the RCMP to take proactive security measures to ensure the protection of IPPs. In executing this positive duty, just as in carrying out their other duties, the RCMP are required to conduct themselves and act in a fashion that is within their powers and consistent with the *Charter*. The *Act* also authorizes the RCMP to enter into arrangements with a province concerning the duties assigned to the RCMP, and other provincial and municipal police forces in carrying out their respective responsibilities in protecting IPPs.

It is in practice difficult to separate the taking of measures for the protection of persons engaged in attending a conference from the taking of measures to ensure the proper functioning of the conference itself.

Clause 5 of Bill C-35 is intended to recognize in statute the existing authority of the RCMP to establish a security perimeter in order to ensure security for the proper functioning of any intergovernmental conference in which two or more states participate. Proposed subsection 10.1(2) of the *Foreign Missions and International Organizations Act* provides:

> (2) For the purpose of carrying out its responsibility under subsection (1), the Royal Canadian Mounted Police may take appropriate measures, including controlling, limiting or prohibiting access to any area to the extent and in a manner that is reasonable in the circumstances.

The government considers Clause 5 desirable and beneficial because it would confirm the existing authority of the RCMP to take proactive security measures to ensure the proper functioning of international events such as the forthcoming G8 Summit in Kananaskis, Alberta, in June 2002.

This legislation does not confer "new" authority on the RCMP to limit, control or prohibit access to any area to the extent and in a manner that is reasonable in the circumstances. Rather, to a certain extent, it clarifies it. This intention is made clear in proposed subsection 10.1(3) of the *Foreign Missions and International Organizations Act* that would provide:

> (3) The powers referred to in subsection (2) are set out for greater certainty and shall not be read as affecting the powers that peace officers possess at common law or by virtue of any other federal or provincial Act or regulation.

There is no doubt that this police power already exists, and it has been historically used in a variety of ways and contexts. The proposed police power to limit, control or prohibit access to any area is not a new or broadened police power. It is one of the basic powers of the police, authorized by the common law, by which the police asserts its authority for reasons and in ways that will vary in accordance with the circumstances and the police duty being performed. For example, the power to limit, control or prohibit access to an area is used whenever a police officer:

- steps in front of a person in any context, directing that the person not go past him or into a given area;
- signifies to a person that he or she cannot go past him or into a given area, in any context, by using his body together with a shield, a baton, a firearm, or other weapon or equipment;

- gives notice to a person that he or she cannot go past a barricade in any context; uses a police vehicle to block access to an area, signifying to all concerned that they are not to go past the police vehicle; or
- cordons off an area by means of yellow tape, a row of police officers, a fence, or by any other appropriate means, whether it is a crime scene, accident location, danger zone, a road where a motorcade will pass by, or any other area, for whatever reason, signifying to all concerned that they are to stay away from and not enter the cordoned-off area.

The dimension of the area that is cordoned off will vary according to the requirements dictated by the circumstances of the case.

In general terms, therefore, the RCMP possess authority under statute and the common law to employ security measures that are reasonable in order to carry out their duty to preserve the peace and to protect persons, including the security of IPPs and other foreign dignitaries while in Canada either for a specific event or some other purpose. Given the trend of increasingly violent protests at recent international events and the changed security environment, it is considered beneficial to clarify in statute the existing common law authority of the police to provide security measures at these events.

Issue II: Clarity of Language in Clause 5

The government is satisfied that the terms set out in Clause 5 are appropriate, clear and consistent with the requirements of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

"primary responsibility"

The government believes that the expression "primary responsibility" found in proposed subsection 10.1(1) when read together with proposed subsection 10.1(4) clearly sets out the lead role of the RCMP in working together with police of local jurisdiction to ensure security to enable the proper functioning of an intergovernmental conference in Canada. This expression echoes an existing provision in subsection 6(1) of the *Security Offences Act*.

To appreciate the intent of the words, "primary responsibility", it is instructive to refer to the transcripts of the proceedings of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service when it considered the proposed legislation that created the *Security Offences Act*. On August 24, 1983, the Honourable Mark MacGuigan, then Minister of Justice and Attorney General of Canada, described the RCMP's "primary responsibility" in this area to the Committee as follows:

...and it is the Government of Canada which has the international responsibility and which suffers if there is a lack of coordination among police forces....the bill explicitly recognizes the need for provincial and municipal police forces to be involved in law enforcement operations dealing with national security and the protection of internationally protected persons. While the bill establishes the authority of the RCMP to assume primary responsibility in leading and coordinating these operations, it also recognizes that mutually satisfactory arrangements concerning provincial and municipal police forces will be necessary to fully serve the purposes of this legislation.... Without a legislated mandate, the federal investigative role involving offences relative to the security of Canada will exist only to the extent that local and provincial authorities permit federal involvement, and I do not think that is a very satisfactory situation.

In the context of holding an international event in Canada that is attended by IPPs, the RCMP has the lead responsibility in coordinating police actions to protect IPPs. When preparing for an international event being held in a particular region of Canada, a prior arrangement is made between the police of the local jurisdiction and the RCMP with respect to sharing responsibility for event security. The RCMP consults the relevant police forces, either at the municipal and/or provincial levels, as the case may be, to determine which police force will be responsible for which sphere of activity. For example, the municipal police might be responsible for patrolling the highways. The provincial police might be responsible for maintaining law and order and access to the perimeter. Consistent with Clause 5 in Bill C-35 and Section 6 of the *Security Offences Act*, the RCMP would be responsible for the protection of IPPs and security to enable the proper functioning of the event.

Once the "spheres of activity" are established, each police force makes decisions in its respective area of responsibility. However, the RCMP would have the overall lead in coordinating the police actions in each sphere of activity so that they do not interfere with specific measures that are designed to ensure the protection of IPPs and the proper functioning of the event.

"appropriate measures"

The term, "appropriate measures", is used to refer to those measures that the police believe they should and must take in order to ensure that an international event can be carried out properly and safely. This expression is necessarily flexible because of the broad range of law enforcement circumstances that may arise in connection with an intergovernmental conference taking place in Canada. The government believes that this formulation is necessary in order to enable the RCMP to respond effectively to the differing security considerations associated with hosting such an event in an urban environment as compared with one set in a rural or remote setting. Subsection 10.1(2) limits the police response to the perceived threat to those measures that are "appropriate in the circumstances," or, in other words, proportionate to the threat. The concept of proportionality is one with which Canadian law enforcement officials are familiar. It predates the *Charter*. It can be found in various provisions of the *Criminal Code* (e.g., the provisions that govern the use of force by police in the performance of their duties) and in the common law.

"to the extent and in a manner that is reasonable in the circumstances"

The expression, "to the extent and in a manner that is reasonable in the circumstances", reflects the Supreme Court of Canada decisions in three landmark cases (*Knowlton, supra*, *R. v. Dedman,* [1985] 2 S.C.R. 2, and *R. v. Godoy* [1999] 1 S.C.R. 311). The Supreme Court has held that the police have the authority to take measures that are

reasonable in the circumstances in order to carry out their duties.

Any police measure that infringes a *Charter* right, for example, freedom of expression or freedom of assembly, must satisfy the Section 1 *Charter* test of being a reasonable limit that can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Given the statutory and common law basis for the terminology used in Clause 5, the government is satisfied that it is both clear and appropriate.

Issue III: Balancing Security and Individual Rights

Organizing security for an intergovernmental conference

It is well established that those who are invested with discretionary powers must exercise those powers in conformity with the *Charter* (*Slaight Communications v. Davidson Inc.*, [1989] 1 S.C.R. 1038). In determining what security measures are appropriate, the RCMP is required to balance security against an individual's liberty or constitutionally protected freedoms. As previously discussed, the RCMP would be required to consider the possible infringement of *Charter* rights in assessing the proportionality of potential security measures that might be employed.

Furthermore, paragraph 37(a) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* and section 48 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations,* 1988, make it incumbent on every member of the Force to respect the rights of all persons.

In organizing and coordinating security for an international event, the RCMP follows a professional, coordinated approach, which promotes public safety while safeguarding *Charter* rights. In planning security for an international event, the RCMP bases its security decisions on consultations with its policing partners, the community and the Department of Justice.

Implementation of security for an intergovernmental conference

The government believes that the *Charter*, section 37(a) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* and section 48 of the *Royal Canadian Mounted Police Regulations*, other federal statutes such as the *Criminal Code* as well as the common law and internal RCMP policies and training provide sufficient guidance to RCMP officers involved in the implementation of security for an international intergovernmental conference regarding the need to respect the rights of all persons in executing police duties to prevent breach of the peace and to protect life and property.

The RCMP's basic constable training program emphasizes human rights and appropriate policing responses to civil disobedience. To assist RCMP members in dealing with numerous situations in the field, the RCMP has developed a problem-solving model called CAPRA which is a blueprint on how to resolve most situations in a professional manner in tandem with the community policing philosophy. This concept is a guide for members in achieving a balance between security, freedom and privacy while executing their duties.

RCMP members are also regularly reminded of their duties and obligations through RCMP policies and practices. The RCMP's policies incorporate the results of recent

court decisions and statutory enactments, and guide them in their duty to protect the peace, to enforce the law and to protect life and property. These policies emphasize a community policing concept in executing the RCMP's duties. This concept creates a partnership between the police and the community in sharing in the delivery of police services. This philosophy also focuses on upholding the principles of the *Charter* to

provide a professional standard of service, to work with the community and other agencies to prevent or resolve problems that affect or will affect the community's safety and quality of life, and to act within the Canadian criminal justice system to address community problems. All RCMP members are aware of these notions through training and daily use.

Issue IV: Advisability of Setting out Clear Parameters in the *Royal Canadian Mounted Police Act*

The government believes that it is neither necessary nor appropriate to amend the *Royal Canadian Mounted Police Act* for the purpose of setting out clear parameters for the exercise of the authority to ensure security for the proper functioning of an intergovernmental conference. In the past when legislation has been enacted for the purpose of implementing Canada's foreign obligations in respect of IPPs, the appropriate statutory vehicle was the *Criminal Code* or the *Security Offences Act*.

Clause 5 is purposefully set out in the *Foreign Missions and International Organizations Act* in order to address security issues flowing from intergovernmental organizations or conferences specifically dealt with under that Act.

In response to those who question why the police powers proposed under section 10.1 are not subject to prior judicial authorization, it is worth noting that traditionally, prior judicial authorizations have been required under the *Criminal Code* only when the police wish to use particularly invasive investigative tools such as entry and search, wiretapping, video surveillance, and the taking of bodily samples for forensic DNA analysis. Such authorizations are also required for the purpose of collecting evidence in contemplation of subsequent prosecution.

In the context of providing security measures for an intergovernmental conference, the common law already authorizes the RCMP to employ security measures which interfere with individual liberty and constitutionally protected freedoms, provided that such measures are reasonable and justifiable in order to carry out the above duties, and proportionate to the apprehended threats to the participants and the secure functioning of an international event.

In planning security measures for an event, the police develop an operational plan based upon intelligence gathered prior to the event. The RCMP then assesses what security measures are needed and the extent thereof. Each specific security measure is reviewed and a determination is made whether or not it is reasonable and justifiable. During the course of the event, "on the spot" determinations often need to be made by individual peace officers in light of the overall operational plan and an assessment of the immediate requirements of the situation at hand.

Police discretion and authority to take whatever appropriate and reasonable measures are required to respond to the circumstances at hand are fundamental to the overarching responsibility of the police to prevent crime, and maintain peace, order and security.

In light of the necessity for the police to make "on-the-spot" decisions to protect IPPs and the functioning of an international event, it would be both impractical and improper to require the police to obtain judicial or ministerial approval before being able to respond with an appropriate security measure.

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

(Sécurité des conférences intergouvernementales)

février 2002

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL
(Sécurité des conférences intergouvernementales)

Introduction

Le projet de loi C-35 (*Loi modifiant la Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*) a pour but de moderniser le régime canadien de privilèges et d'immunités qui est prévu dans la Loi afin de permettre au Canada de satisfaire à ses obligations internationales.

L'article 5 du projet de loi propose l'adjonction de l'article 10.1 à la Loi afin de définir clairement le pouvoir légal qu'a la police de prendre des mesures de sécurité pour remplir les obligations du Canada en matière de protection des personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités aux termes de cette loi. L'article 5 prévoit ceci :

> *Sécurité des conférences intergouvernementales*
>
> 10.1(1) La Gendarmerie royale du Canada a la responsabilité première d'assurer la sécurité pour le déroulement sans heurt de toute conférence intergouvernementale à laquelle plusieurs États participent et à laquelle assistent des personnes qui bénéficient de privilèges et d'immunités en vertu de la présente loi, et visée par un décret pris ou prorogé au titre de la présente loi.
>
> (2) Dans l'exercice de ses responsabilités en vertu du paragraphe (1), la Gendarmerie royale du Canada peut prendre les mesures qui s'imposent, notamment en contrôlant, en limitant ou en interdisant l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances.
>
> (3) Il est entendu que le paragraphe (2) est sans effet sur les pouvoirs que les agents de la paix possèdent en vertu de la common law ou de toute autre loi ou tout autre règlement fédéral ou provincial.
>
> (4) Sous réserve du paragraphe (1), afin de faciliter la consultation et la coopération entre la Gendarmerie royale du Canada et les polices provinciales et municipales, le solliciteur général du Canada peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure un accord avec le gouvernement d'une province sur les responsabilités des membres de la Gendarmerie royale du Canada et les membres des polices provinciales et

municipales quant à la sécurité à assurer pour le déroulement sans heurt d'une conférence visée à ce paragraphe.

Rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le commerce international

Durant la période allant du 30 octobre au 8 novembre 2001, le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le commerce international a tenu des audiences sur le projet de loi C-35. Les témoins qui ont comparu devant le comité comprenaient trois experts indépendants en droit, le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que des représentants de ce ministère, de Citoyenneté et Immigration, du ministère du Solliciteur général et de la GRC.

Le 21 novembre 2001, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a déposé son *Douzième rapport* en réponse aux réserves émises par les experts indépendants en droit pendant les audiences concernant « l'adéquation et la clarté interprétative du libellé actuel » de l'article 5. Dans son rapport, le Comité demandait au gouvernement, conformément à l'article 109 du Règlement, de déposer :

> ...une réponse globale aux questions touchant les pouvoirs requis par la GRC pour établir des périmètres de sécurité, les autorités législatives ou aux autres conditions pour ces pouvoirs, et l'opportunité d'établir des lignes de conduite précises pour l'exercice de ces pouvoirs dans la loi de la GRC.

Au nombre des préoccupations formulées devant le comité à propos de la disposition en question, il y avait la crainte qu'elle permette à la police de limiter la liberté de citoyens respectueux des lois de manifester et de s'assembler à l'occasion d'une conférence intergouvernementale, des inquiétudes au sujet de l'imprécision de plusieurs expressions et de l'absence d'indications adéquates pour guider la GRC dans l'exercice de ses pouvoirs et, enfin, la crainte qu'elle laisse aux agents de la GRC le soin de décider ce qui constitue une utilisation appropriée de ces pouvoirs en fonction d'impératifs de sécurité uniquement, sans égard pour les droits individuels.

Voici la réponse du gouvernement à chacune des questions soulevées.

Question I : Périmètres de sécurité et droits prévus par la *Charte*

Au Canada, il est admis que, suivant la loi, les agents de la paix ont le mandat d'appliquer la loi, de protéger la vie et les biens ainsi que de préserver la paix. Ces fonctions sont établies d'après la *common law* ou sont édictées par diverses lois fédérales et provinciales.

La *common law* reconnaît l'existence de certains pouvoirs accessoires en vertu desquels les agents de la paix sont autorisés à prendre les mesures raisonnables et nécessaires pour assurer la sécurité des dignitaires étrangers. (Voir, par exemple, *Knowlton c. R.* [1974] R.C.S. 443; *Tremblay c. Québec (Procureur général)* [2001] J.Q. n° 1504.)

Il convient également de noter que, dans le rapport provisoire (2001) sur les plaintes découlant des événements survenus lors de la conférence de l'APEC en 1997, le commissaire Hughes déclare que la police peut étendre un périmètre de sécurité pour des raisons non liées à la sécurité dans la mesure où cela est nécessaire pour s'assurer que le lieu demeure approprié pour l'événement. Il ajoute que c'est là une bonne façon de faire.

En ce qui touche plus particulièrement les personnes jouissant d'une protection internationale, le Parlement a édicté des dispositions législatives afin d'assurer la

protection de telles personnes en exécution des obligations internationales qui lui incombent en vertu de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* (1964) et de la *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques* (1977). Par exemple, le *Code criminel* contient une définition de « personne jouissant d'une protection internationale » (article 2) et renferme les infractions suivantes : menaces de commettre une infraction contre une personne jouissant d'une protection internationale (article 424) et attaques contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport de telles personnes (article 431).

Aux termes du paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, la GRC a la responsabilité première d'exercer les fonctions attribuées aux agents de la paix à l'égard de « la crainte de [la] perpétration » d'infractions contre des personnes jouissant d'une protection internationale. Cela confirme le pouvoir de la GRC de prendre des mesures de sécurité proactives afin d'assurer la protection de telles personnes. En s'acquittant de cette obligation positive, la GRC doit, tout comme lorsqu'elle remplit ses autres fonctions, agir dans les limites de ses compétences et en conformité avec la *Charte*. La Loi susmentionnée l'autorise également à conclure des ententes avec une province concernant les responsabilités attribuées à la GRC et aux autres corps de police provinciaux et municipaux quant à l'exercice de leurs fonctions respectives en matière de protection des personnes jouissant d'une protection internationale.

En pratique, il est difficile de séparer les mesures visant à protéger des participants à une conférence et les mesures destinées à assurer le fonctionnement sans incident de la conférence elle-même.

L'article 5 du projet de loi C-35 a pour but d'enchâsser dans la loi le pouvoir actuel de la GRC d'établir un périmètre de sécurité pour favoriser le déroulement sans heurt de toute conférence intergouvernementale à laquelle plusieurs États participent. Le paragraphe 10.1(2) qu'il est proposé d'ajouter à la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* est libellé comme suit :

> (2) Dans l'exercice de ses responsabilités en vertu du paragraphe (1), la Gendarmerie royale du Canada peut prendre les mesures qui s'imposent, notamment en contrôlant, en limitant ou en interdisant l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances.

Le gouvernement estime que l'article 5 est souhaitable et avantageux parce qu'il confirmerait le pouvoir de la GRC de prendre des mesures de sécurité proactives afin d'assurer le déroulement sans heurt d'événements internationaux, comme le sommet du G8 qui se tiendra à Kananaskis (Alberta) en juin 2002.

Cette disposition législative ne confère pas de « nouveau » pouvoir à la GRC en l'autorisant à limiter, à contrôler ou à interdire l'accès à une zone dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances. Elle clarifie plutôt ce pouvoir, jusqu'à un certain point. Cette intention est clairement exprimée dans le paragraphe 10.1(3) qu'il est proposé d'ajouter à la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* :

> (3) Il est entendu que le paragraphe (2) est sans effet sur les pouvoirs que les agents de la paix possèdent en vertu de la *common law* ou de toute autre loi ou tout autre règlement fédéral ou provincial.

Il n'y a pas de doute que la police possède déjà ce pouvoir, et qu'elle a utilisé par le passé de diverses façons et dans diverses circonstances. Le pouvoir de limiter, de contrôler ou d'interdire l'accès à une zone ne constitue pas un pouvoir nouveau ni élargi. Il s'agit là de l'un des pouvoirs fondamentaux de la police, qui est autorisé par la *common law*, et par lequel la police fait respecter son autorité pour des raisons et par des moyens qui diffèrent selon la situation et la fonction exécutée. Par exemple, la police exerce son pouvoir de limiter, de contrôler ou d'interdire l'accès à un secteur lorsque :

- un agent se place devant une personne, dans quelque situation que ce soit, ordonnant à celle-ci de ne pas passer ou de ne pas aller dans une zone donnée;
- un agent signifie à une personne qu'elle ne peut passer ou ne peut aller dans un secteur déterminé, dans quelque situation que ce soit, en se servant de son corps de même que d'un bouclier, d'un bâton, d'une arme à feu ou d'une autre arme ou pièce d'équipement;

- un agent avertit une personne qu'elle ne peut franchir une barricade, dans quelque situation que ce soit; il bloque l'accès à un secteur à l'aide d'un véhicule de police, signifiant à toutes les personnes concernées qu'elles ne peuvent aller au-delà du véhicule;

- la police boucle une zone à l'aide d'un ruban jaune, d'une rangée de policiers, d'une clôture ou par tout autre moyen approprié, qu'il s'agisse du lieu d'un crime ou d'un accident, d'une zone dangereuse, d'une voie qu'empruntera un cortège motorisé, ou de tout autre secteur, pour quelque raison que ce soit, signifiant à toutes les personnes concernées qu'elles doivent rester loin du secteur bouclé et ne pas y pénétrer.

La superficie du secteur bouclé variera selon les besoins dictés par les circonstances.

D'une manière générale, donc, la loi et la *common law* confèrent à la GRC le pouvoir d'employer les mesures de sécurité raisonnablement nécessaires pour remplir sa fonction de préserver la paix et de protéger des personnes, notamment celles jouissant d'une protection internationale et les autres dignitaires étrangers se trouvant au Canada pour prendre part à un événement ou à d'autres fins. Étant donné les manifestations de plus en plus violentes qui se produisent à l'occasion d'événements internationaux et la nouvelle donne au chapitre de la sécurité, il paraît indiqué de préciser dans une loi le pouvoir de prendre des mesures de sécurité lors de tels événements que la police possède actuellement suivant la *common law*.

Question II : Clarté des termes utilisés à l'article 5

Le gouvernement est persuadé que les termes utilisés à l'article 5 sont appropriés, clairs et conformes aux exigences de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

« responsabilité première »

Le gouvernement croit que l'expression « responsabilité première » contenue dans le paragraphe 10.1(1) proposé indique clairement, lorsque ce paragraphe est lu conjointement avec le paragraphe 10.1(4) proposé, que la GRC doit assumer un rôle de premier plan, tout en travaillant de concert avec les corps de police compétents au niveau local, afin d'assurer la sécurité pour permettre le déroulement sans heurt d'une conférence intergouvernementale au Canada. Cette expression est déjà employée au paragraphe 6(1) de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

Pour comprendre le sens des mots « responsabilité première », il est bon de se référer aux transcriptions des travaux du Comité sénatorial spécial du Service canadien de

renseignement de sécurité qui portent sur le projet de loi créant la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Le 24 août 1983, l'honorable Mark MacGuigan, alors ministre de la Justice et procureur général du Canada, décrivait ainsi au comité la « responsabilité première » de la GRC dans ce domaine :

> …Et c'est le gouvernement du Canada qui a la responsabilité internationale et qui reçoit les coups lorsqu'il y a manque de coordination entre les corps de police…le projet de loi reconnaît expressément la nécessité que les polices provinciales et municipales participent aux opérations d'application de la loi ayant trait à la sécurité nationale et à la protection des personnes jouissant d'une protection internationale. Si le projet de loi confie à la G.R.C. la responsabilité première de diriger et de coordonner ces opérations, il reconnaît aussi que des ententes mutuellement satisfaisantes avec les polices provinciales et municipales

> s'imposeront pour servir pleinement les fins de la loi...En l'absence d'un mandat législatif, le rôle d'enquêteur du pouvoir fédéral à l'égard des infractions qui intéressent la sécurité du Canada n'existe que dans la mesure où les autorités locales et provinciales permettent la participation fédérale et je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une situation très satisfaisante.

Dans les cas où a lieu au Canada un événement international auquel assistent des personnes jouissant d'une protection internationale, la GRC est responsable au premier chef de la coordination des actions policières visant à protéger ces personnes. Lorsqu'elle se prépare à la tenue d'une rencontre internationale dans une région donnée du pays, la GRC conclut une entente avec la police locale concernant le partage des responsabilités en matière de sécurité. Elle consulte les corps de police compétents, au niveau municipal et/ou provincial, selon le cas, afin de déterminer qui sera responsable de quelle sphère d'activité. Par exemple, la police municipale pourrait être chargée de patrouiller les routes. La police provinciale pourrait être chargée d'assurer l'ordre public et de surveiller l'accès au périmètre. Suivant l'article 5 du projet de loi C-35 et l'article 6 de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, la GRC aurait la responsabilité de veiller sur les personnes jouissant d'une protection internationale et d'assurer la sécurité afin de permettre le bon déroulement de l'événement.

Une fois que les « sphères d'activité » seraient établies, les corps de police prennent des décisions dans leurs domaines de responsabilité respectifs. Cependant, la GRC aurait la responsabilité générale de coordonner les interventions policières dans chaque sphère d'activité afin qu'elles n'entravent pas les mesures expressément prises pour assurer la sécurité des personnes jouissant d'une protection internationale et le déroulement sans heurt de l'événement.

« les mesures qui s'imposent »

L'expression « les mesures qui s'imposent » désigne les mesures que la police estime qu'elle doit prendre afin qu'un événement international puisse se dérouler correctement et sans incident. Elle est nécessairement souple en raison du large éventail de situations nécessitant le maintien de l'ordre qui peuvent se produire à l'occasion d'une conférence intergouvernementale ayant lieu au Canada. Le gouvernement pense que cette formulation est nécessaire pour permettre à la GRC de voir efficacement à tous les aspects de la sécurité, lesquels changent selon que l'événement se tient dans un centre urbain ou en milieu rural ou éloigné. Aux termes du paragraphe 10.1(2), l'intervention policière face à la menace perçue se limite aux mesures « qui s'imposent » dans les circonstances ou, autrement dit, qui sont proportionnelles à la menace. Le concept de la

proportionnalité est familier aux responsables de l'application de la loi au Canada. Il existait avant l'adoption de la *Charte*. On le retrouve dans diverses dispositions du *Code criminel* (p. ex. les dispositions régissant le recours à la force par la police dans l'exercice de ses fonctions) et dans la *common law*.

« dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances »

L'expression « dans la mesure et selon les modalités raisonnables dans les circonstances » reflète trois jugements décisifs rendus par la Cour suprême du Canada (*Knowlton, précité*, *R. c. Dedman* [1985] 2 R.C.S. 2, et *R. c. Godoy* [1999] 1 R.C.S. 311). La Cour suprême a estimé que la police avait le pouvoir de prendre les mesures qui sont raisonnables et nécessaires dans les circonstances pour s'acquitter de ses fonctions.

Toute mesure policière qui viole un droit accordé par la *Charte*, par exemple la liberté d'expression ou la liberté de réunion, doit satisfaire au critère énoncé à l'article 1 de celle-ci, c'est-à-dire qu'elle doit être une limite raisonnable dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Vu que la terminologie employée à l'article 5 est fondée en *common law* et a une assise législative, le gouvernement est convaincu qu'elle est à la fois claire et appropriée.

Question III : Maintenir l'équilibre entre les mesures de sécurité et les droits individuels

Organisation de la sécurité d'une conférence intergouvernementale

C'est un fait établi que ceux qui jouissent de pouvoirs discrétionnaires doivent exercer ces pouvoirs conformément aux exigences de la *Charte* (*Slaight Communications c. Davidson Inc* [1989] 1 R.C.S. 1038). Pour déterminer quelles mesures de sécurité s'imposent, la GRC doit mettre en balance la sécurité d'un côté et, de l'autre, la liberté des individus ou les libertés garanties par la constitution. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la GRC serait tenue de prendre en considération le risque de violation des droits accordés par la *Charte* lorsqu'elle évaluerait la proportionnalité des mesures de sécurité envisagées.

Suivant l'alinéa 37*a*) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et l'article 48 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada* (1988), il incombe à chaque membre de la GRC de respecter les droits de toutes personnes.

Lorsqu'elle organise et coordonne la sécurité d'un événement international, la GRC applique consciencieusement une approche concertée qui favorise la sécurité publique tout en préservant les droits garantis par la *Charte*. Avant de prendre des décisions touchant la sécurité, elle consulte les autres corps de police concernés, la collectivité et le ministère de la Justice.

Application des mesures de sécurité entourant une conférence intergouvernementale

Le gouvernement estime que la *Charte*, l'alinéa 37*a*) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et l'article 48 du *Règlement de la Gendarmerie royale du Canada*, d'autres lois fédérales, comme le *Code criminel*, de même que la *common law* et les politiques internes de la GRC donnent suffisamment d'indications aux agents de la GRC chargés d'appliquer les mesures de sécurité lors d'une conférence intergouvernementale internationale quant à la nécessité de respecter les droits de tout le monde quand ils s'acquittent de leur tâche d'empêcher une violation de la paix et de protéger la vie et les

biens.

Le programme de formation de base des gendarmes met l'accent sur les droits de la personne et sur la manière d'intervenir en cas de désobéissance civile. Pour aider ses membres à faire face à de nombreuses situations sur le terrain, la GRC a établi un modèle de résolution de problèmes appelé CAPRA – il s'agit d'un plan indiquant comment régler la plupart des situations d'une manière compétente - qui va de pair avec la philosophie de la police communautaire. Ce concept aide les membres à trouver, dans l'exercice de leurs fonctions, le juste équilibre entre sécurité, liberté et respect de la vie privée.

En outre, les membres de la GRC se voient régulièrement rappeler leurs fonctions et obligations par le truchement des politiques et des pratiques de la GRC. Les politiques de la GRC tiennent compte des résultats de récentes décisions judiciaires et guident les membres dans l'exécution de leur obligation de préserver la paix, de faire observer la loi ainsi que de protéger la vie et les biens. Ces politiques accordent une place importante au concept de la police communautaire dans l'accomplissement des fonctions de la GRC. Ce concept crée un partenariat entre la police et la collectivité concernant la prestation des services de police. Il insiste sur l'importance de respecter les principes de la *Charte* quand il s'agit de fournir un service de qualité, de travailler avec la collectivité et d'autres organismes à la prévention et au règlement de problèmes qui ont ou auront des répercussions sur la sécurité et la qualité de vie de la collectivité, et d'agir au sein du système canadien de justice pénale pour résoudre des problèmes de la collectivité. Tous les membres de la GRC se familiarisent avec ces notions durant leur formation et dans leur travail quotidien.

Question IV : Opportunité d'énoncer des paramètres clairs dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*

Le gouvernement estime qu'il n'est ni nécessaire ni indiqué de modifier la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* afin d'y énoncer des paramètres clairs quant à l'exercice du pouvoir d'assurer la sécurité pour le déroulement sans heurt d'une conférence intergouvernementale. Dans le passé, lorsqu'on a voulu édicter des dispositions législatives concernant l'exécution des obligations du Canada à l'égard de personnes jouissant d'une protection internationale, on les a incorporées dans le *Code criminel* ou la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

L'article 5 a été inclus exprès dans la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* pour aborder des questions de sécurité liées à des conférences ou à des organisations intergouvernementales dont il est spécifiquement question dans cette loi.

En réponse à ceux qui se demandent pourquoi les pouvoirs de la police proposés à l'article 10.1 ne sont pas soumis à l'exigence de l'autorisation judiciaire préalable, il convient de signaler que, traditionnellement, l'autorisation judiciaire préalable est obligatoire en vertu du *Code criminel* uniquement lorsque la police veut utiliser des outils d'enquête qui comportent une intrusion particulièrement importante dans la vie privée, comme la perquisition, l'écoute électronique, la surveillance vidéo et le prélèvement d'échantillons de substances corporelles pour analyse génétique à des fins médicolégales. Une telle autorisation est également requise pour la collecte d'éléments de preuve en prévision d'une poursuite ultérieure.

Dans le contexte d'une conférence intergouvernementale, la *common law* autorise déjà la GRC à employer des mesures de sécurité qui portent atteinte à la liberté individuelle, pourvu que ces mesures soient raisonnablement nécessaires à l'accomplissement des fonctions susmentionnées, et proportionnelles aux menaces appréhendées relativement au déroulement d'un événement international et à la sécurité des participants.

Lorsqu'elle planifie les mesures de sécurité entourant un événement, la police élabore un plan opérationnel basé sur les renseignements recueillis au préalable. Elle détermine ensuite la nature et l'ampleur des mesures de sécurité nécessaires. Chaque mesure de sécurité est examinée, et on détermine si elle est nécessaire et raisonnable. Au cours de l'événement, des agents de la paix sont souvent appelés à prendre des décisions sur place en fonction du plan opérationnel global et de l'évaluation des besoins immédiats.

Afin de s'acquitter de sa responsabilité générale de prévenir le crime et de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité, la police doit absolument avoir le pouvoir de prendre toute mesure appropriée et nécessaire pour réagir à la situation.

Étant donné que la police peut avoir à prendre des décisions sur place pour veiller sur les personnes jouissant d'une protection internationale et sur le fonctionnement d'un événement international, il serait à la fois peu pratique et inopportun de l'obliger à obtenir l'autorisation d'un juge ou d'un ministre avant de pouvoir appliquer la mesure de sécurité qui s'impose.